Office of the Commissioner of Official Languages
Commissariat aux langues officielles

May 2006

Bulletin Infoaction

Special Edition

Is Keeping Watch Enough? No way! 2

Putting Our Finger on the Problem 4

The Government Surges Ahead 6

Citizens Really Do Have Power 7

The Challenge of Bill S-3: A Law with Teeth 9

Unfinished Business 11

A Window on the Future 12

Looking at the Past for a Better View of the Future

This issue of *Infoaction* pays tribute to the outgoing Commissioner of Official Languages, Dr. Dyane Adam was appointed to the position by Parliament in 1999; her seven-year mandate will end this July. Dr. Adam is a scholar and trained psychologist who has drawn on her experience to analyze Canadian society in terms of its linguistic duality and to communicate this duality to Canada's citizens and decision-makers.

She began her mandate with the firm intention of contributing to Canada's development. In her view, linguistic duality and cultural diversity weave the "social fabric" of our country. Dr. Adam felt that the best course of action was to make the Office of the Commissioner of Official Languages an agent of change to strengthen this social fabric. Under her direction, the Office of the Commissioner was itself transformed.

Linguistic duality has made significant improvements and was taken to new levels. However, Dr. Adam feels that more can and must be done. In this account of her time as Commissioner, she looks back over the accomplishments, reflects on the wishes that there was not time to realize, and speaks of the challenges to come.

Dr. Adam has spelled out her own vision of the role of the Office of the Commissioner of Official Languages, but she believes that the overall results achieved are due to a group effort. "Our expectations, our goals, our activities, our plans..." She is always sure to mention her team when discussing accomplishments.

The following pages tell the story not only of her experiences, but of what she has achieved along with her colleagues.

The Texture of Canada

A fabric is woven of many threads. Those of us who speak English and those of us who speak French—ourselves made up of many different elements—have joined together to weave a social fabric called Canada. The golden fabric at the centre symbolizes the meeting place of our two linguistic communities and the richness of the dialogue between them.

344 Slater St., 3rd floor, Ottawa, Ontario K1A 0T8
Toll-free number: 1 877 996-6368 • Fax: (613) 993-5082
E-mail: comm@ocol-clo.gc.ca • Web site: www.ocol-clo.gc.ca
ISSN: 1203-0996

Is Keeping Watch Enough? No way!

The role of a commissioner is often that of an overseer. But that is only part of the job for a Commissioner of Official Languages, says Dr. Adam. She sees her role as being an agent of change that energizes Canada's linguistic duality. From the outset, she has worked to make her position a force that galvanizes the people who give effect to this duality—one that is made up of laws and principles, but also of institutions and citizens.

"Institutions and the people within them sometimes see the Commissioner as a threat. We feel it's important not simply to be a watchdog, but to influence parliamentarians, public service employees and citizens so that they share and express the Canadian vision of linguistic equality."

When she began her mandate, Dr. Adam felt that the official languages policy was floundering. Simply monitoring the policy and hearing complaints amounted to a laisser-faire approach. This is why she wanted to broaden the scope of her office.

"At the time, we had to start by putting official languages back on the government's priority list so that it figured in government decisions. Then we had to require concrete and ongoing results," says Dr. Adam. Monitoring was not enough. The Commissioner had to take action.

At first, she reached out to as many people as possible. "We had to get key stakeholders involved. We had to mobilize elected officials, administrations, parliamentarians and citizens," stressed the Commissioner.

Dr. Adam felt that her best approach would be to work directly with the key stakeholders, and she arranged to meet with them in person.

Immediately after being appointed, she held a nation-wide round of consultations, inviting stakeholders to her office or travelling to meet them. By the end of this exercise, hundreds of leaders from both official language communities and all levels of government in each province and territory had a better understanding of her role and the language issue.

Her goal was clear: to make the Office of the Commissioner and Canada's linguistic duality a top-of-mind issue for stakeholders.

The next step was to examine Canadian society, including the federal administration, from the perspective of linguistic duality.

"We had to build a convincing arguments by accumulating firm evidence," says Dr. Adam. To do this the Office of the Commissioner increased its research efforts. It also drew on external studies such as the Fontaine report on the devolution of responsibilities from the federal government to the provinces, Senator Jean-Maurice Simard's comprehensive review of language policy, and the Savoie report on the implementation of Part VII of the *Official Languages Act*.

Ombudsman Role

Did you know...

- *The Commissioner of Official Languages has dealt with some 6,900 admissible complaints since 1999.*
- *Of these, approximately 5,800 admissible complaints have been closed while another 700 are still under investigation.*

Data as of April 30, 2006

Observing Canadian society did not mean just pointing out the gaps in the official languages. "Our research also attempted to pinpoint opportunities for action. Sometimes it takes insight to seize an opportunity. Change is often a question of timing," says the Commissioner.

Prevention was another goal of the Office's research. By understanding society and monitoring its development, problematic issues can be rectified before they arise. This awareness is essential to ongoing and rapid action. "We have to act rather than react, be proactive rather than reactive. I believe we have managed to do that," adds Dr. Adam.

To become an agent of change, Dr. Adam believes that the Office of the Commissioner had to be imaginative, and eclectic. The obstacles to implementing linguistic duality are highly complex and varied. "Each institution has its own culture. You have to understand it in order to find the right solution. There is no cure-all. There is a wide range of possible approaches, and you have to adapt," says Dr. Adam. In a nutshell, each problem has its own solution.

Like a therapist, the Office of the Commissioner has to monitor whether the chosen approach is effective. Is the department or the agency making progress? Great! If not, it will need regular "check-ups."

Finally, change depends on certain factors that can produce a chain reaction.

"First, stakeholders must agree to change. It is as though we were treating a person who needs help, but does not recognize it," explains Dr. Adam. "Then the Office of the Commissioner has to act on several fronts at once; it must implement a range of different measures. We take a careful reading of the situation and create the impetus for action. Then there is an overall mobilization. That is when leverage takes place, and everything tips to a more positive state."

Her ultimate wish is for this positive state to be actively supported like "long-term therapy" so that change is sustainable.

THE OFFICE OF THE COMMISSIONER HAS TO ACT ON SEVERAL FRONTS AT ONCE.

Putting Our Finger on the Problem

> "The effort to achieve a 'zero deficit' in the federal government has resulted in many government transformations, whose impact is already contributing to the erosion of available services."

Making a commitment to change implies that you know what has to be changed. The starting point was the 1999–2000 annual report, which presented a straightforward and rigorous diagnosis of the state of official languages in this country.

First, federal institutions were not taking initiative that went consistently along the lines of the *Official Languages Act*. They seemed to have forgotten that their actions were to be guided by the legislation. In the Commissioner's view, the situation basically amounted to serious neglect or a blatant lack of leadership.

"The lack of overall government commitment to implementation of the Act is distressing... How can it be that many government institutions are still characterized by an at best passive, if not defensive, attitude with regard to their obligations, and that they all too often take action only in response to court injunctions or threats of court remedy?"[1]

Along with these blunt questions, Dr. Adam also spoke out against the ineffectiveness of the measures the government had consented to take once pressured to do so.

"A veritable vicious circle seems to operate with respect to federal action on official languages. Denying language rights gives rise to complaints, which lead to investigations by the Office of the Commissioner, which in turn lead to certain conclusions that may be accompanied by recommendations. Federal institutions respond to these by making superficial changes that do not affect the structural nature of the problems, and the problems recur."[2]

The Office of the Commisioner had heard some 1,800 complaints that year, a clear sign of the lack of progress and stagnation that the Commissioner found deplorable.

Monitoring Role

Did you know...

- *The Commissioner of Official Languages has appeared before Parliament 47 times during her mandate.*
- *She has carried out 35 studies.*
- *She has made more than 1,800 interventions with parliamentarians and senior federal public servants, with ombudsmen, consultants and various associations, as well as with provincial and municipal governments and representatives of international governments and organizations.*

Data as of April 30, 2006

[1] Commissioner of Official Languages, *Annual Report 1999-2000*, 2000, p. 8.
[2] *Ibid.*, p. 3.

In addition, the official languages policy had been sacrificed to balance the budget. Out of a concern for efficiency and economy, the federal government had transferred specific responsibilities to the provinces. Unfortunately, it did so without much concern for its linguistic obligations.

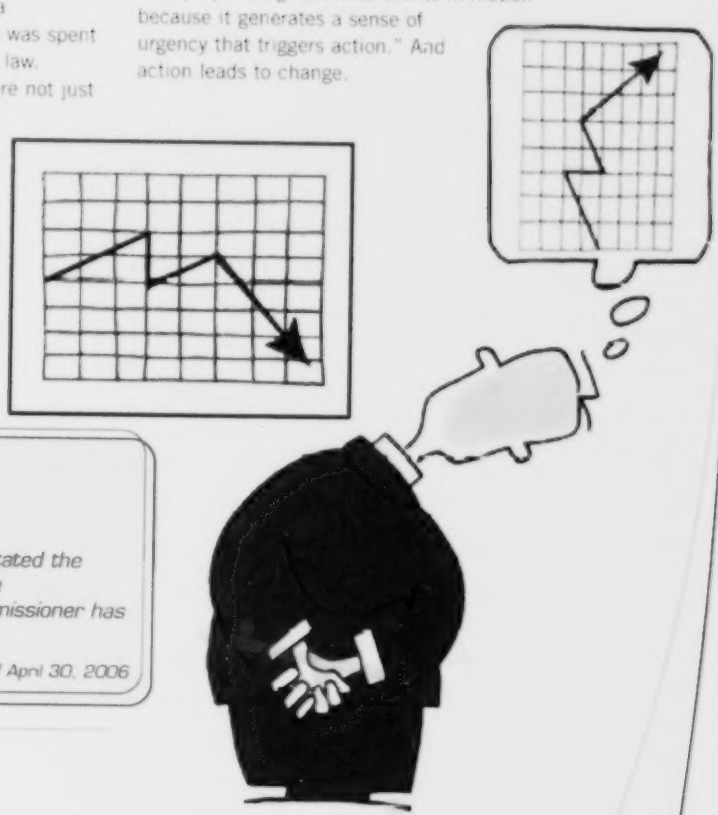
"The effort to achieve a 'zero deficit' in the federal government has resulted in many government transformations, whose impact is already contributing to the erosion of available services."[1]

In short, Canada had gone down a dangerous path. First, it did not use its own legislation as a framework for action; thus, too much time was spent in making actions respect the spirit of the law. Furthermore, these government actions were not just isolated occurences. They represented a long-term trend. The country appeared to be moving in a direction that would erode the gains of the three preceding decades unless corrective measures were taken.

Recurring problems and jeopardized gains were still in evidence a full 30 years after the passage of the *Official Languages Act*.

It was not enough to circle the problems in red ink. It was a matter of restoring the necessary commitment and leadership.

Today, Dr. Adam feels vindicated. "The diagnosis was harsh, but it had to be. The situation demanded it. A proper diagnosis sets events in motion because it generates a sense of urgency that triggers action." And action leads to change.



Auditor Role

Did you know...

- *In November 2003, Dr. Adam reinstated the audit function within the Office of the Commissioner. Since then, the Commissioner has conducted 6 audits and follow-ups.*

Data as of April 30, 2006

[1] *Ibid.*, p. 27.

The Government Surges Ahead

The government was making little progress on its own. This was the message that emerged from Dr. Adam's first annual report. If subsequent annual reports were to deliver better news, there must be an end to the inertia. The endless litany of gaps and failures had to be replaced with results.

"We created a sense of urgency. The government felt obliged to take action." As subsequent events confirmed, change could be created through a frank and realistic diagnosis and by invoking the various roles of the Office of the Commissioner.

The complaints deemed founded reveal the symptoms. Each one highlights negligence for which citizens pay the price. By looking into complaints, we can therefore establish there was a mistake somewhere.

Auditing lets us repair the cracks in the system before they get worse. It can shed light on deep-rooted problems in government operations that specific complaints cannot always reveal.

The Commissioner's monitoring role allows her to identify obstacles and contact decision-makers at the right time. By getting involved when legislation and policies are being drafted, the Commissioner can also ensure that institutions stay on track.

By combining these various roles, the Office of the Commissioner can act on several fronts at once and not only solve problems but also prevent them.

"The government took charge of the issue and promoted change," says the Commissioner. Since 2000, the government has strengthened its commitment. The measures it has taken can correct past negligence, improve its own governance and open new horizons for communities.

First, the government delegated the coordination of official languages to one minister. Linguistic duality was given its own spokesperson and advocate in Cabinet, whereas it had previously been dispersed among the programs of several key institutions, including Canadian Heritage and Treasury Board.

This initiative was followed by the tabling of the *Action Plan for Official Languages* in 2003. The Action Plan presented linguistic duality as a "part of our roots"[1] and essentiel to our society. The Government of Canada made a commitment to reinforce this duality in education, the public service, community development and the language industry. To meet this commitment, the plan provided for new financial resources, strengthened governance and more consistent leadership through improved policy coordination.

[1] Privy Council Office, *Action Plan for Official Languages*, 2003, p. 1.

Although the Action Plan is still in the process of being implemented, its spirit has already taken root, especially with regard to staffing within the public service.

In her monitoring role, Dr. Adam had asked Treasury Board to improve the process for setting linguistic requirements for positions and to rethink language training. "New approaches are needed to make the official languages a living part of federal institutions," she affirmed.

As a result, a new official languages policy on staffing came into effect in April 2004. The basic premise is that positions designated bilingual are, in general, to be filled by persons who are already bilingual. The available pool of bilingual employees would be increased through better access to higher-quality language training.

The provinces, territories and municipalities have also contributed to linguistic duality.

First, the Ministerial Conference on Francophone Affairs, established in 1994, enables the provinces and territories to focus on French as a language of service and the vitality of Francophone communities. Moreover, the Council of Ministers of Education, Canada, established in 1967, enables them to take a similar approach to official language teaching and education in the language of the minority.

Over the past seven years, nearly half the provinces and territories (Saskatchewan, Manitoba, New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island and Nunavut) have made real progress. They have adopted new language policies and laws or improved those already in place.

"All in all, encouraging governments to take action can have a positive impact at every level. They are the only ones that can have a direct impact not only on their own administration and governance, but also onsociety as a whole."

Citizens Really Do Have Power

"Citizens can express themselves in legal cases through one of the Commissioner's roles—receiving and hearing complaints—and through other mechanisms. There are many ways to express oneself."

In a perfect world, all just laws and social ideals would materialize spontaneously. These benefits would fall on citizens like manna from heaven. Unfortunately, this idyllic world does not exist, either in official languages or elsewhere.

Citizens must often take charge of their own affairs and ensure their rights are respected.

"Citizens must use the services available. They have responsibilities that cannot be delegated. No one can do it for them, neither the Office of the Commissioner, nor the government," insists Dr. Adam.

What at first glance seems like a duty is, in fact, power when it comes to linguistic duality. Over the last few years, many examples have proved this point.

When an English-speaking resident of New Brunswick wanted to watch the House of Commons debates on the Cable Public Affairs Channel (CPAC), he had an unwelcome surprise: no English-language interpretation was available. Since he could not understand what the Francophone MPs were saying, he complained to the Office of the Commissioner; the case was later brought before the courts.

In August 2003, the federal government asked the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission to require most cable providers to broadcast the debates of the House of Commons on two separate channels, one in English and the other in French.

Another telling example is the story of a unilingual traffic ticket. A citizen complained about a ticket written in English only that was issued at the Toronto airport under a federal law. The Government of Canada had delegated the responsibility for ticketing to the Province of Ontario, which, in turn, had delegated it to the municipality. The *Official Languages Act* had been ignored in the devolution process. The Office of the Commissioner of Official Languages was successful in the resulting court case. "Where rights are concerned," concludes the Commissioner, "you either use them or lose them."

That being said, citizens do have means other than the courts for taking action. As Dr. Adam emphasizes, "Citizens can have their say in legal cases through one of the Commissioner's roles—receiving and hearing complaints—and through other means. There are many ways of making oneself heard."

Although they are an effective tool for change, complaints remain primarily a means of defence. You make a complaint when you feel you have been wronged. But Canadians can be more proactively involved, according to Dr. Adam. "Citizens who make up communities are not victims. They are persons with a capacity to act, think for themselves and get involved."

The Office of the Commissioner promotes duality by encouraging active public involvement through its liaison, education and promotion roles. It aims to foster autonomy within communities, which have the power to take things into their own hands and develop the tools they need to ensure their vitality. "That is how you build involvement," adds the Commissioner.

Immigration is a good example of how relevant these roles are.

The Commissioner has emphasized the importance of immigration in supporting the development of minority-language communities. And these communities, as well as the federal government, have heard the message loud and clear. The Société franco-manitobaine, for instance, has created a position to help meet new immigrants' needs more effectively. As well, with government support, the Carrefour d'immigration rurale has been established in the community of Saint-Léonard in New Brunswick.

As these examples show, citizens have real power that the Office of the Commissioner can foster through its various roles. "Citizens can take action in their communities, request services from and communicate with the government in their own language. They can also elect parliamentarians who believe in duality and the official languages," says Dr. Adam.

The democratic process, too, can serve to promote duality. Francophone athletes proved that point early in the decade. The Office of the Commissioner learned that they were not receiving training in their own language after two Members of Parliament complained on their behalf. The Office intervened and advocated for their rights.

"Action by elected officials is action by the people who chose them as their representatives and as supporters of linguistic duality," concludes the Commissioner.

The Challenge of Bill S-3: A Law with Teeth

Part VII of the *Official Languages Act* used to be seen somewhat as a statement of principles that the government followed nominally. As of the November 2005 passage of Bill S-3 amending the Act, however, this legislation now has teeth. Citizens who feel their linguistic rights have been infringed and who have exhausted all other avenues (including complaining to the Office of the Commissioner of Official Languages) can now apply to the courts for remedy under Part VII of the Act.

Dr. Adam pointed out that "legal procedures are now among the mechanisms available to promote linguistic duality and the development and vitality of French-speaking and English-speaking communities."

This amendment gives Part VII of the *Official Languages Act* the clarity and muscle that it had previously lacked. The bill, sponsored by the Honourable Jean-Robert Gauthier when he was a Senator, gives new life to this part of the Act, which the Commissioner had described as somewhat ambiguous in her first annual report. Also, the new provisions address her recommendations that the legal scope and commitment provided for in section 41 of the Act be made more specific.

"The government did not agree with us about the scope of Part VII of the Act. It maintained that it was solely a political commitment and that its application was left to the discretion of federal institutions. We felt that all institutions should forge ahead and take the necessary measures on their own initiative," says the Commissioner.

In the end, Parliament did what had initially seemed impossible: it amended the *Official Languages Act*, a landmark piece of legislation that no one wanted to touch for fear of sparking public debate. "To everyone's surprise, it was done calmly, easily and without controversy."

However, this victory for Canadian democracy will be meaningful only if it truly helps to assert linguistic duality. As Dr. Adam emphasizes, "Citizens must make use of this new approach if its potential is to be realized. Communities now have a legal tool that recognizes the federal government's obligation to take positive measures and help them flourish and develop. They must keep this in mind."

This strong, clear legislation now provides a framework for the Canadian government's promotion of linguistic duality. Duality has become more than a political statement or a matter of principle. "In practical terms, federal institutions will have to foster links with the communities. Forums and roundtables, for instance, could help them understand the communities more fully and better meet their needs," explains Dr. Adam.

Liaison Role

Did you know...

- *At the beginning of her mandate, the Commissioner held a Canada-wide series of consultations and met with around 50 groups. Afterwards, she held several other consultations, roundtables and forums.*
- *The Commissioner has made more than 175 trips in Canada and internationally.*

Data as of April 30, 2006

Supported by an amended law, Canada will be in a better position to enhance both official languages. Government authorities will have to review their programs and activities in light of the new provisions of the Act and adapt them to the specific requirements of linguistic duality.

These activities would be complemented by a comprehensive awareness and education program for public servants.

"Fully realizing the goals of the *Official Languages Act* requires not only a commitment on the part of government and minority-language communities, but also the involvement of Canadian society as a whole. We can count on several key players to help promote linguistic duality, such as Canadian Parents for French, French for the Future, the Canadian Association of Immersion Teachers and the Canadian Association of Second Language Teachers," says the Commissioner.

These are just a few of the stakeholders that are team players with the Government of Canada in a concerted move towards full recognition of linguistic duality. The federal government must also work closely with the provincial governments.

The Office of the Commissioner of Official Languages is itself subject to these new provisions. It will have to ensure that the entire federal administration understands and acts on its obligations.

"Ultimately, these amendments form another chapter in a history that began with the birth of Canada. Linguistic duality is achieved over time," concludes Dr. Adam.

Court Intervention Role

Did you know...

- *Since 1999, the Commissioner of Official Languages has testified in court some 25 times regarding compliance with the* Official Languages Act.
- *These interventions have helped clarify the interpretation of linguistic rights ensuing from the* Canadian Charter of Rights and Freedoms *and the* Official Languages Act, *and the legal scope of this legislation.*

Data as of April 30, 2006

Unfinished Business

"It was not the success I had hoped for..."

That is how Dr. Adam describes the commitment of some federal institutions. Early in her mandate, she had hoped to develop a certain culture of duality throughout the whole machinery of government. She sought to have all "key sectors" of government voluntarily integrate linguistic duality into their procedures and decisions. Today, Dr. Adam feels that progress remains incomplete. "We did not really manage to get all the key sectors involved."

In too many cases, the public service has difficulty respecting linguistic equality. As Dr. Adam explains, "For everyone to flourish in their own language, it is not enough to simply apply the rules. We have to respect the spirit of the Act. Unfortunately, that is not yet the case."

The Commissioner points to the government as an employer and highlights the significant role it has to play. That role goes beyond just following the letter of the law. "Respect for and promotion of duality should be the philosophy of public service employees. Their role is to serve all citizens. And these citizens may speak either English or French," she adds.

How can the required changes be achieved? That responsibility falls to both the Office of the Commissioner and the federal institutions. As Dr. Adam states, "Federal institutions must change their attitude. They must demonstrate more leadership and greater openness. They must embody linguistic duality in their everyday operations, and move from a culture of routine service to a culture of service excellence."

Much remains to be done. For instance, the concept of bilingual markets is largely accepted in the field of television broadcasting. Cable broadcasters now offer the Quebec channel TVA as part of their basic package. But TFO, Ontario's French-language public station, is carried by only certain broadcasters and is not available across the whole of Canada.

Shouldn't an officially bilingual country have a capital that reflects that fact? That is a sore point. Ottawa provide some services in French, but municipal authorities and the Government of Ontario still resist converting the contry's capital to official bilingualism.

"Small steps have been taken over the past seven years, but there is more to do. Our federal capital must embody the bilingual character of the country more fully. Ottawa is not just any city in Ontario. It is the capital of Canada," says Dr. Adam, who notes the federal government's lack of leadership in this respect.

The Commissioner is also concerned about delays in implementing the *Action Plan for Official Languages*. Although progress is being made with regard to immigration, health and justice, results are slow to appear in education. Agreements between the federal and provincial governments are lagging, and planned investments are behind schedule in certain sectors. According to Dr. Adam, "The plan will not achieve its goals if this situation continues. Departments involved in implementing it will have to work twice as fast to make up for lost time."

A Window on the Future

"That's the approach I would take now; time teaches us things."

Change is achieved through results–not processes, words or plans, although these are all necessary. Dr. Adam made this point forcefully during her mandate.

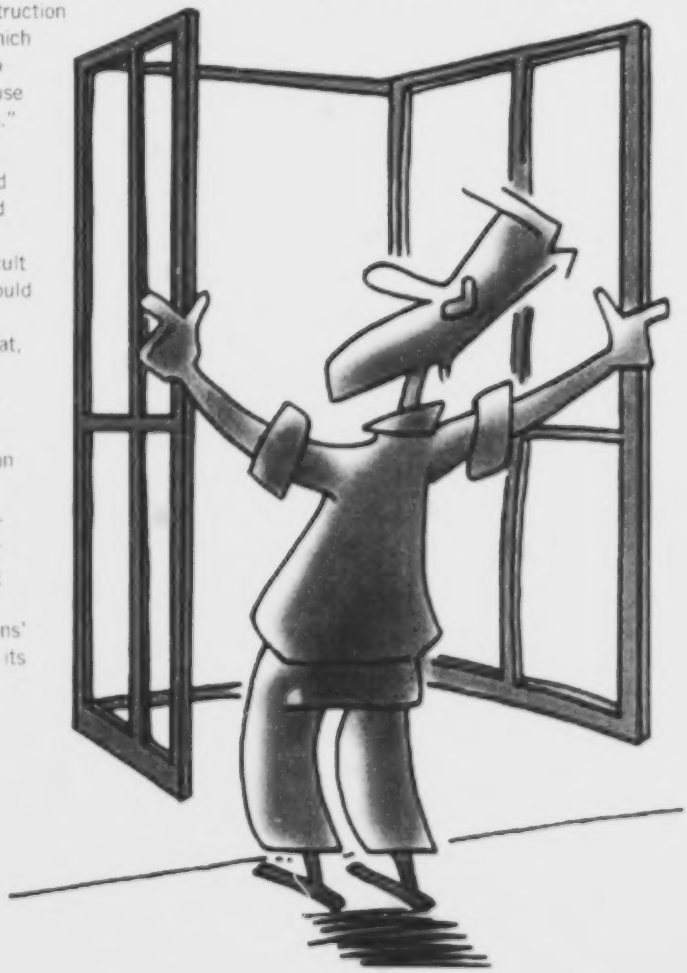
After seven years as Commissioner, spent keeping watch, encouraging the country to expand duality, and trying to win over the less committed parties, she has learned that government action means nothing if it does not benefit citizens. The Commissioner illustrates her point by explaining that "you can use a number of different construction methods to build a house. But no matter which one you choose, the important thing is to build with good materials so that the house is comfortable and meets peoples' needs."

Actions must be guided by the intended results. Dr. Adam explains how she would put this concept into practice. She would create comprehensive, multidisciplinary teams in various fields to deal with difficult cases. Institutions that drag their feet would be made to sign commitment contracts. "Are you ready to sign this contract? Great, let's get started!"

More concerted efforts must be made to achieve the ultimate goal of linguistic duality. But this is a challenge rather than an obstacle. In fact, it can serve as a springboard towards completing the task.

However, the Office of the Commissioner should not limit its activities to prodding stubborn institutions. The *Official Languages Act* affects all facets of citizens' lives. The Office must therefore broaden its scope. Its influence extends much further than ensuring postage stamps are issued in both languages. Dr. Adam goes on to describe the measures introduced during her mandate and where they could lead.

The *Action Plan for Official Languages* has a central role in strengthening duality. From the language of work to the place of English and French in society as a whole, the government can act on an unprecedented scale. But all stakeholders must do their share.



The Commissioner dreads delays, especially in education. "For example, Canadian Heritage will have to work with the provinces to speed up implementation of their agreements so that the allocated funding can be invested on schedule."

The health sector is also progressing well under the Action Plan. However, given the scope and complexity of the work involved, there is no place for inertia. "Minority communities need services that meet their specific needs. Some of these communities, such as Anglophones in the Eastern Townships, have to deal with an aging population. Others, like the Francophone community in the Acadian Peninsula, face a social crisis because their main industry has declined."

If Canadians had to trade their language rights for the right to health care, the country would give a low priority to linguistic duality. "And yet, there is a clear link between health and the social, economic and cultural vitality of official language communities... Health is a tangible, day-to-day reality."

To promote progress in all areas of the Office of the Commissioner's mandate, Dr. Adam stresses the need for more sustained and focussed action. "I think that departments are often unsure of what to do. It is perhaps unrealistic to believe that a mere report will be enough to trigger change. More is needed."

She also believes that the Office of the Commissioner should continue to embrace a culture of change. As she explains, "You cannot expect others to change if you, yourself, don't change". She would have liked to expand her diagnosis and study the culture of departments and agencies in greater depth. "That's the approach I would take now; time teaches us things."

In her mind there is no doubt that Canada, with its changing face, should "rely on a unique and comprehensive body of citizens that communicates in two official languages."

On the other hand, she approves of the developments over the past year. "It was a landmark year, which allowed us to put official languages on the agenda of all federal institutions and give Canada a unique chance to enter a new phase."

This phase should move Canada towards the full integration of linguistic duality, both in its institutions and in society at large. The Commissioner's last annual report focusses on this goal.

It is time that all Canadians received government services in the official language of their choice. This is why Dr. Adam recommends that relevant regulations be amended to meet today's needs.

She wants to see the implementation of Part VII of the *Official Languages Act* better defined. The government must work more closely with

Education and Promotion Role

Did you know...

- *The Commissioner of Official Languages has made 203 speeches during her mandate.*
- *She has sent more than 12,000 letters and e-mails to the public and federal institutions.*

Data as of April 30, 2006

communities so that it can better track their development. The results of policies and programs must be measured and government agencies and departments held accountable.

Finally, Dr. Adam hopes for a more open dialogue, based on mutual trust, between the Minister responsible for Official Languages, the institutions concerned and stakeholders.

Her last annual report—tabled in May—sums up her experience at the head of the Office of the Commissioner of Official Languages. It suggests options for action and illustrates the approach she has promoted during the last seven years.

The topics discussed are like open windows for the entire country: they let in ideas like fresh air to invigorate and refresh. The report is posted at the following address: **www.ocol-clo.gc.ca**.

The Office of the Commissioner of Official Languages and Media Coverage

Did you know...

- *The Commissioner of Official Languages has held more than 1,200 interviews with the media.*
- *The Office of the Commissioner of Official Languages has been mentioned in the media more than 8,300 times since August 1999.*

Data as of April 30, 2006

Commissariat aux langues officielles
Office of the Commissioner of Official Languages

ARCHIVES

Infoaction, numéro spécial, mai 2006

- Un retour en arrière et des fenêtres sur l'avenir
- Suffit-il de monter la garde? Pas du tout!
- Mettre le doigt sur le bobo
- Un élan pour l'État
- Le pouvoir du citoyen est bien réel
- Le défi de S-3 : mordre quand il le faut
- Les choses qui traînent...
- Une fenêtre sur l'avenir

- Version PDF
- Commander
- Ma commande

344, rue Slater, 3e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0T8
Téléphone sans frais : 1 877 996-6368
Télécopieur : (613) 993-5082
ISSN 1203-0996
Courriel : comm@ocol-clo.gc.ca

Un retour en arrière et des fenêtres sur l'avenir

Infoaction profite de ce numéro pour saluer le départ de l'actuelle commissaire aux langues officielles. Mme Dyane Adam a été nommée à ce poste en 1999 par le Parlement. Son mandat de sept ans prendra fin en juillet prochain. Cette universitaire et psychologue de formation a puisé dans son expérience pour analyser et faire comprendre la société canadienne sous l'angle de la dualité linguistique au plus grand nombre possible de citoyens et de citoyennes, aux décideurs et au grand public.

Elle est entrée en fonction avec la ferme intention de contribuer à l'évolution du Canada. À ses yeux, dualité linguistique et diversité culturelle forment le « tissu social » du pays. Le Commissariat aux langues officielles a semblé à Mme Adam le moyen privilégié de renforcer ce tissu, à condition d'en faire un agent de changement. Sous sa gouverne, le Commissariat a lui-même changé.

Il en est de même de la dualité linguistique, qui a connu des améliorations notoires et a franchi de nouvelles étapes. Selon Mme Adam, l'œuvre n'est cependant pas terminée. Le bilan qu'elle fait de son mandat tient compte de ses réussites, mais aussi des souhaits qu'elle n'a pas pu réaliser, faute de temps, et des défis à venir.

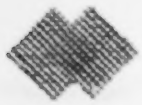
Elle a articulé sa propre vision de la fonction du Commissariat aux langues officielles, mais, quant à elle, le résultat global est collectif. « Nos attentes, nos objectifs, nos démarches, ce que nous attendions... » La commissaire n'oublie jamais son équipe quand elle parle du travail accompli.

Les pages suivantes livrent non seulement le fruit de son expérience, mais font aussi état de ce qu'elle a réalisé avec ses collègues.

Suffit-il de monter la garde? Pas du tout!

Le rôle d'un commissaire est souvent celui d'un agent de surveillance. Reste qu'il doit être bien davantage s'il s'agit d'un commissaire aux langues officielles, selon Mme Adam. Elle le voit comme un agent de changement qui doit imprimer son dynamisme à la dualité linguistique. D'entrée de jeu, elle s'est employée à faire de son poste une force capable de donner une impulsion à ceux et celles qui font vivre la dualité, cette dernière étant faite non seulement de lois et de principes, mais aussi d'institutions et de citoyens.

Le tissu social canadien



LE TISSU SOCIAL DU CANADA

Un tissu est fait de nombreux fils. Les citoyens et citoyennes de ce pays, qui parlent le français ou l'anglais et ont des racines ethnoculturelles fort diverses, forment un tissu social que l'on appelle le Canada. Le tissu doré au centre symbolise la rencontre de nos deux collectivités linguistiques et la richesse de leur dialogue.

« Les institutions et les gens qui les composent voient parfois une menace en la commissaire. Pourtant, ce qui est le plus important pour nous c'est, non pas de surveiller, mais d'influencer les parlementaires, les fonctionnaires et le public pour qu'ils partagent la vision canadienne de l'égalité linguistique au pays et agissent en fonction d'elle. »

Au début du mandat de la commissaire, la politique des langues officielles semblait battre de l'aile. Se contenter de la surveiller et de recevoir les plaintes ne revenait, ni plus ni moins, qu'à témoigner d'un certain laisser-faire. C'est pourquoi elle a voulu élargir son action.

Elle ajoute : « À l'époque, nous devions remettre les langues officielles parmi les priorités du gouvernement pour faire en sorte que les décisions soient prises en en tenant compte. Il fallait ensuite exiger des résultats concrets et durables. » Il fallait donc que le surveillant soit aussi intervenant.

Au départ, M^me^ Adam a interpellé le plus de gens possible. « Nous devions susciter l'engagement des acteurs clés. Il fallait mobiliser les élus, les administrations, les parlementaires et la population », souligne-t-elle.

M^me^ Adam sentait qu'elle donnerait le meilleur d'elle-même si elle était en interaction avec les autres. Elle a donc fait en sorte de rencontrer personnellement les acteurs clés.

Elle a tenu une ronde de consultation nationale dès le début de son mandat, en invitant les acteurs au Commissariat ou en se déplaçant elle-même pour les rencontrer là où ils se trouvaient. À la fin de l'exercice, c'est par centaines que l'on comptait les chefs de file des deux communautés de langue officielle et des divers paliers de gouvernement dans chaque province et territoire, désormais davantage sensibilisés à son rôle et à la question linguistique.

Son objectif était clair : le Commissariat et la dualité linguistique devaient être présents dans l'esprit des intervenants.

Rôle d'ombudsman

Saviez-vous que...

- La commissaire aux langues officielles a traité environ 6 900 plaintes recevables depuis 1999.
- Environ 5 800 dossiers de plaintes recevables ont été fermés, tandis que quelque 700 autres plaintes sont encore sous enquête.

Données à jour en date du 30 avril 2006

L'étape suivante a consisté à étudier la société canadienne, y compris l'administration fédérale, sous l'angle de la dualité linguistique. M^me^ Adam précise : « Il nous fallait accumuler des preuves irréfutables pour bâtir un argumentaire convaincant. » Pour ce faire, le Commissariat a consacré davantage d'efforts à la recherche. Il a également tiré profit d'études faites à l'extérieur, comme le rapport Fontaine sur la dévolution des responsabilités du fédéral aux provinces, l'étude publiée par le sénateur Jean-Maurice Simard qui passait en revue l'ensemble de la politique linguistique et le rapport Savoie sur la mise en oeuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*.

Observer la société canadienne ne devait pas se limiter à relever les lacunes en matière de langues officielles. « Nos recherches visaient aussi à trouver le moment propice à l'action. Il faut parfois du flair pour sauter sur l'occasion quand elle se présente. Le changement se fait plus facilement quand on choisit le bon moment », soutient la commissaire.

La prévention faisait également partie des objectifs visés par la recherche. Bien connaître la société pour en suivre l'évolution permet de rectifier les questions problématiques avant qu'ils ne se manifestent. Cette connaissance est indispensable pour mener une action soutenue et rapide. M^me^ Adam ajoute : « Nous devons agir plutôt que réagir, être proactif et non seulement réactif. Je pense que nous avons réussi à le faire. »

L'imagination, l'inventivité et l'éclectisme sont d'autres ingrédients que M^me^ Adam a jugés nécessaires pour faire du Commissariat un agent de changement. Les difficultés que pose la réalisation de la dualité linguistique sont fort complexes en plus d'être différentes les unes des autres. La commissaire précise : « Chaque institutions a sa culture propre. Il importe de la connaître pour administrer le bon remède. Aucune panacée n'existe. Les approches sont multiples. Il faut s'adapter. » Bref, à chaque problème, sa

solution.

À l'image d'un thérapeute, le Commissariat doit par la suite contrôler l'efficacité du traitement. L'administration ou l'agence visée progresse bien? Tant mieux! Sinon, on rafraîchira la mémoire du patient à l'aide de rappels ponctuels.

En définitive, le changement dépend d'un certain nombre de facteurs capables de produire une réaction en chaîne.

« D'abord, les acteurs doivent accepter de changer. C'est comme si nous intervenions auprès d'une personne qui a besoin d'aide, mais qui ne le reconnaît pas », explique-t-elle. « Ensuite, le Commissariat doit jouer sur plusieurs claviers, c'est-à-dire qu'il lui faut simultanément mettre en œuvre un grand nombre de moyens. Appuyés sur une lecture juste de la situation, nous créons l'urgence d'agir. Il y a ensuite une mobilisation générale. C'est alors que l'effet de levier se manifeste, et que tout bascule vers quelque chose de positif. » Son vœu ultime, c'est que ce quelque chose de positif soutenu activement soit comme une « thérapie qui agira à long terme » pour que le changement soit durable.

LE COMMISSARIAT DOIT JOUER SUR PLUSIEURS CLAVIERS

Mettre le doigt sur le bobo

« La quête du "déficit zéro" au sein du gouvernement fédéral a occasionné de multiples transformations gouvernementales, dont les retombées contribuent déjà à l'érosion de l'offre de services. »

S'engager résolument vers le changement suppose que l'on sache ce qu'il faut changer. Le point de départ a pris la forme du rapport annuel 1999-2000 qui, d'un ton ferme, présentait un diagnostic sévère de l'état des langues officielles au pays.

D'abord, les institutions fédérales ne prenaient guère d'initiatives allant dans le sens de la *Loi sur les langues officielles*. Elles semblaient avoir oublié que ses dispositions devaient guider leurs actions. Aux yeux de la commissaire, ce n'était ni plus ni moins qu'un grave laisser-aller ou un manque flagrant de leadership.

« Le constat est navrant : il y a un manque d'engagement global du gouvernement envers la mise en œuvre de la *Loi* [...] Comment se fait-il que plusieurs institutions gouvernementales restent empreintes d'une attitude au mieux passive, sinon défensive face à leurs obligations, qu'elles n'agissent trop souvent qu'en réaction à des injonctions ou à des menaces de recours devant les tribunaux[1]? »

En posant ces questions sans détours, M[me] Adam dénonçait également l'inefficacité des mesures que le gouvernement daignait prendre après qu'on lui eut poussé dans le dos.

« Un véritable cercle vicieux semble régir l'action fédérale en matière de langues officielles. Le déni donne lieu à des plaintes, lesquelles appellent des enquêtes du Commissariat, qui mènent à des

conclusions qui peuvent être accompagnées de recommandations. Les institutions fédérales y répondent par des changements superficiels qui ne transforment pas la nature structurelle des problèmes, et ceux-ci se répètent[2]. »

Le Commissariat avait instruit quelque 1 800 plaintes cette année-là, signe indéniable du manque de progrès et du surplace que la commissaire déplorait.

Rôle de vigie

Saviez-vous que...

- La commissaire aux langues officielles a fait 47 comparutions parlementaires au cours de son mandat.
- Elle a effectué 35 études.
- Elle a fait plus de 1 800 interventions auprès de parlementaires et de hauts fonctionnaires fédéraux, d'ombudsmans, de consultants et d'associations diverses, ainsi qu'auprès de membres de gouvernements provinciaux et municipaux, et de représentants de gouvernements et d'organismes internationaux.

Données à jour en date du 30 avril 2006

De plus, la politique des langues officielles avait payé son dû au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Par souci d'efficacité et d'économie, le gouvernement fédéral avait transféré certaines responsabilités aux provinces. Malheureusement, il l'avait fait sans trop se soucier de ses obligations en matière linguistique.

« La quête du "déficit zéro" au sein du gouvernement fédéral a occasionné de multiples transformations gouvernementales, dont les retombées contribuent déjà à l'érosion de l'offre de services[3]. »

En somme, le Canada avait pris une tangente dangereuse. D'abord, il n'avait pas fait de sa propre Loi le cadre de son action. Il mettait donc trop de temps à en respecter l'esprit. De plus, les transformations gouvernementales n'étaient pas qu'une mesure ponctuelle. Elles se présentaient plutôt comme un mouvement à long terme. Vu sous cet angle, le pays s'engageait dans une voie qui allait éroder les acquis des trois décennies précédentes, à moins de corriger le tir.

Problèmes récurrents et gains menacés : tout cela se présentait 30 ans après l'adoption de la *Loi sur les langues officielles*.

Il ne fallait pas se limiter à marquer d'un trait rouge ce qui n'allait pas. Il s'agissait plutôt d'aller chercher l'engagement et le leadership qui faisaient défaut.

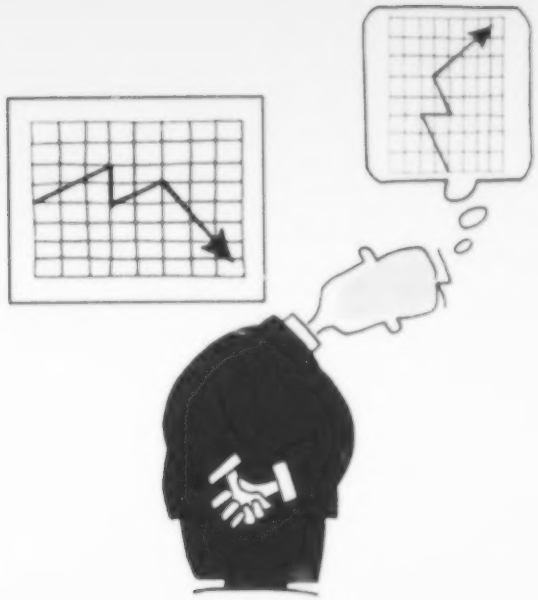
Aujourd'hui, M^me^ Adam a l'impression d'avoir visé juste. « Le diagnostic était sévère et devait l'être parce que la situation le justifiait. Un bon diagnostic crée une pulsion parce qu'il fait naître un sentiment d'urgence. Il pousse à l'action. » Or, c'est par l'action que l'on fait changer les choses.

Rôle de vérification

Saviez-vous que...

- En novembre 2003, M^me^ Adam a rétabli la fonction de vérification au Commissariat. Depuis ce temps, la commissaire a effectué 6 vérifications et suivis.

Données à jour en date du 30 avril 2006



Un élan pour l'État

Le gouvernement n'avançait guère de son propre chef. C'est du moins ce qui ressortait du premier rapport annuel de M^me^ Adam. Mettre fin à l'inertie devenait la condition ultime qui empêcherait les rapports annuels suivants de se transformer en litanie. À l'énumération monotone des lacunes et manquements, il fallait substituer des résultats.

« Nous avons créé un sentiment d'urgence. Le gouvernement s'est senti obligé d'agir. » La suite des événements a effectivement confirmé qu'un diagnostic franc et sans complaisance pouvait amener des changements. Comment faire pour y parvenir? En mettant à contribution les divers rôles du Commissariat.

Les plaintes fondées révèlent les symptômes. Chacune d'elles signale une négligence dont les citoyens et les citoyennes paient le prix. L'instruction des plaintes permet donc de faire la preuve qu'il y a eu erreur quelque part.

La vérification, quant à elle, permet de repérer les failles avant qu'elles ne s'aggravent. Elle peut ainsi mettre en lumière des maux enracinés dans le fonctionnement de l'État, que les plaintes, par leur caractère ponctuel, ne parviennent pas toujours à déceler.

Quant à la vigie, un autre rôle de la commissaire, elle permet de repérer les écueils et d'intervenir auprès des centres de décisions au bon moment. Elle fait en sorte que les institutions maintiennent le cap en intervenant dès l'élaboration des lois et des politiques.

En combinant ces modes d'intervention, le Commissariat agit sur plusieurs fronts à la fois. Il incite à la résolution des problèmes de même qu'à la prévention.

« Le gouvernement s'est approprié la question, il a favorisé les changements », rappelle la commissaire. Depuis le début de la décennie, le gouvernement a effectivement renforcé son engagement. Les mesures qu'il a prises peuvent corriger le laisser-faire du passé, améliorer sa propre gouvernance et ouvrir de nouveaux horizons aux communautés.

Le gouvernement a d'abord réagi en confiant la coordination en matière de langues officielles à un ministre. Jusque-là diluée dans l'ensemble des programmes de quelques institutions clés, dont Patrimoine canadien et le Conseil du Trésor, la dualité linguistique allait avoir son propre porte-parole et

défenseur au cabinet.

Cette initiative fut suivie du dépôt du Plan d'action pour les langues officielles en 2003. Faisant « partie de nos racines[4] » la dualité linguistique y était présentée comme essentielle pour notre société. Le gouvernement du Canada s'engageait à la renforcer dans le domaine de l'éducation, dans la fonction publique, dans le cadre du développement communautaire ainsi que dans l'industrie de la langue. Pour ce faire, le plan prévoyait de nouvelles ressources financières, une gouvernance améliorée et un leadership rendu plus cohérent par une meilleure coordination des politiques.

Bien que le Plan d'action ne soit pas encore pleinement mis en œuvre, son esprit se manifeste déjà, notamment en ce qui a trait à la dotation du personnel dans la fonction publique.

En jouant son rôle de vigie, M^me^ Adam avait invité le Conseil du Trésor à mieux établir les exigences linguistiques des postes et à repenser la formation linguistique. « Afin que les langues officielles deviennent une réalité bien vivante au sein des institutions fédérales, il est devenu nécessaire d'adopter de nouvelles façons de faire », soutenait-elle.

Une nouvelle politique sur les langues officielles en matière de dotation est donc entrée en vigueur en avril 2004. Le principe retenu veut que les postes désignés bilingues soient, de manière générale, occupés par des personnes bilingues dès leur entrée en fonction. Une plus grande accessibilité à la formation linguistique et son amélioration sont des moyens prévus pour accroître les effectifs bilingues.

Les provinces et les territoires, de même que les municipalités, ont également apporté leur contribution à la dualité.

D'abord, la Conférence ministérielle sur la francophonie canadienne, mise sur pied en 1994, leur permet de se concerter sur le français comme langue de service et la vitalité des communautés francophones. Par ailleurs, le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, créé en 1967, leur permet de le faire pour l'enseignement des langues officielles et l'éducation dans la langue de la minorité.

Ensuite, près de la moitié des provinces et territoires (la Saskatchewan, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nunavut) ont fait de réels progrès depuis sept ans. Ils ont soit adopté de nouvelles lois linguistiques et politiques, soit amélioré celles déjà en place.

« Tout compte fait, inciter les gouvernements à agir peut avoir des répercussions favorables à tous les niveaux. Ils sont les seuls capables d'avoir une action directe sur deux plans, soit leur propre administration et gouvernance, ainsi que sur la société en général. »

Le pouvoir du citoyen est bien réel

« Les individus peuvent s'exprimer dans les dossiers juridiques en se servant de l'un des rôles de la commissaire, celui de recevoir et d'instruire les plaintes, mais ils peuvent aussi le faire autrement. Il y a diverses façons de s'exprimer. »

Dans un monde parfait, toute loi juste et tout idéal de société se réaliseraient spontanément. Leurs bienfaits tomberaient du ciel comme une manne que le citoyen ou la citoyenne n'aurait qu'à cueillir. Hélas! cet univers idyllique n'existe pas, pas plus dans le domaine des langues officielles qu'ailleurs.

C'est souvent à la population elle-même qu'incombe la responsabilité de faire respecter ses droits en prenant en main sa destinée.

« Les citoyens doivent utiliser les services. Ils ont des responsabilités. On ne peut pas se substituer à eux. Personne ne peut le faire à leur place, ni le Commissariat, ni le gouvernement », insiste M^{me} Adam.

Ce qui peut, à première vue, sembler un devoir est en fait un pouvoir en matière de dualité linguistique. D'ailleurs, l'expérience des dernières années foisonne d'exemples qui le prouvent.

Alors qu'il voulait suivre les débats de la Chambre des communes sur la Chaîne d'affaires publique par câble (CPAC), un résidant anglophone du Nouveau-Brunswick a eu la mauvaise surprise de constater que l'interprétation en langue anglaise n'était pas disponible. Incapable de comprendre les interventions des députés francophones, il a porté plainte au Commissariat pour ensuite porter cette affaire devant les tribunaux.

En août 2003, le gouvernement fédéral a demandé au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes d'exiger que la majorité des câblodistributeurs diffusent les débats de la Chambre des communes sur deux canaux distincts, l'un en français et l'autre en anglais.

Un autre exemple éloquent est une histoire relative à une contravention unilingue. Un citoyen a porté plainte au sujet d'une contravention, émise à l'aéroport de Toronto en vertu d'une loi fédérale et rédigée en anglais seulement. Le gouvernement du Canada avait délégué la responsabilité des contraventions à la province de l'Ontario qui, à son tour, l'avait déléguée à la municipalité. Cette dévolution s'était faite en

négligeant la *Loi sur les langues officielles*. Le Commissariat aux langues officielles a défendu la cause en justice avec succès. « Le droit n'existe pas si on ne l'utilise pas », conclut la commissaire sur cette question.

Cela étant dit, la population dispose d'autres moyens que le droit pour agir. Comme le souligne M^me^ Adam : « Les individus peuvent s'exprimer dans les dossiers juridiques en se servant de l'un des rôles de la commissaire, celui de recevoir et d'instruire les plaintes, mais ils peuvent aussi le faire autrement. Il y a diverses façons de s'exprimer. »

Bien qu'elle soit efficace comme outil de changement, la plainte demeure avant tout un moyen de défense. On s'en sert quand on se sent lésé. Or, la participation de la population canadienne peut être plus engageante selon M^me^ Adam. « Les citoyens et les citoyennes qui composent les communautés ne sont pas des victimes. Ce sont des personnes capables d'agir, de créer et de prendre des initiatives. »

Liaison, éducation et promotion font partie des rôles que joue le Commissariat pour promouvoir la dualité en suscitant l'engagement dynamique du public. Ils visent à éveiller l'autonomie dans les communautés, qui ont le pouvoir de se prendre en main et de développer elles-mêmes des outils de croissance. « C'est avec cela qu'on bâtit l'engagement », ajoute la commissaire. L'immigration constitue un bel exemple de la pertinence de ces rôles.

La commissaire a d'ailleurs beaucoup insisté sur l'importance de l'immigration pour contribuer au développement des communautés en situation minoritaire. Le gouvernement fédéral et ces dernières ont compris le message. La Société franco-manitobaine, par exemple, a créé un poste pour mieux gérer l'accueil des immigrants. De son côté, la communauté de Saint-Léonard au Nouveau-Brunswick a vu naître le Carrefour d'immigration rurale avec l'appui des gouvernements.

Ces exemples montrent que les citoyens et les citoyennes ont un pouvoir réel que le Commissariat peut éveiller en jouant pleinement ses rôles. « Le public peut agir sur le terrain, demander les services et parler au gouvernement dans sa langue. Il peut aussi élire des parlementaires qui croient en la dualité et les langues officielles », fait remarquer M^me^ Adam.

Le choix démocratique peut effectivement servir à promouvoir la dualité. Les athlètes francophones ont en grande partie obtenu gain de cause à cet égard au début de la décennie. Les sachant privés d'encadrement dans leur langue, le Commissariat est intervenu pour les défendre après que deux députés aient porté plainte en leur nom.

« L'initiative émanant des élus du peuple, elle est aussi celle de citoyennes et de citoyens qui ont désigné pour les représenter des législateurs ayant foi en la dualité », conclut la commissaire.

▲

Le défi de S-3 : mordre quand il le faut

La partie VII de la *Loi sur les langues officielles* n'était, pour ainsi dire, qu'un énoncé de principe que le gouvernement respectait par honneur. Or, depuis novembre 2005, les modifications apportées à la *Loi* avec l'adoption du projet de loi S-3 lui donnent enfin des dents. Les personnes qui se sentiront lésées dans leurs droits linguistiques pourront maintenant, après avoir épuisé les autres recours (dont porter plainte au Commissariat aux langues officielles), invoquer les dispositions de la partie VII devant les tribunaux.

« La poursuite en justice s'est ainsi ajoutée aux moyens disponibles pour promouvoir le développement et l'épanouissement des communautés d'expression française et anglaise, ainsi que la dualité linguistique », fait remarquer M^me^ Adam.

Grâce à cette modification, la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* a acquis une clarté et une force qu'elle n'avait jamais eues. Ce projet de loi, lancé par l'honorable Jean-Robert Gauthier alors qu'il était sénateur, donne du tonus à cette partie de la Loi que le premier rapport annuel de la commissaire qualifiait d'ambiguë à certains égards. De plus, la nouvelle partie répond favorablement à ses recommandations à l'effet que soient précisés la portée juridique et l'engagement prévus à l'article 41 de la *Loi*.

« Le gouvernement ne s'entendait pas avec nous sur la portée de la partie VII de la *Loi*. Il soutenait

qu'elle était déclaratoire et que son application était laissée au bon vouloir des institutions fédérales. D'après nous, toutes les institutions devaient aller de l'avant pour prendre les mesures nécessaires, de leur propre initiative », souligne la commissaire.

En fin de compte, le Parlement a fait ce qui semblait irréalisable au départ : modifier la *Loi sur les langues officielles*, un monument auquel on ne voulait pas toucher par crainte d'ameuter l'opinion publique. M^me^ Adam ajoute que, « à la surprise générale, cela s'est fait aisément, sans protestation, dans le plus grand calme ».

Toutefois, cette belle victoire pour la démocratie canadienne ne trouvera son sens que si elle sert véritablement à affirmer la dualité linguistique. « La population devra s'approprier cette nouvelle approche pour que le potentiel se réalise », souligne M^me^ Adam. « Les communautés ont en main un instrument juridique qui reconnaît que le fédéral a l'obligation de prendre des mesures positives en vue de contribuer à leur épanouissement et à leur développement. Elles doivent garder cela en mémoire. »

Encadré par une loi ferme et claire, le gouvernement canadien devra désormais promouvoir la dualité linguistique sans équivoque. Celle-ci est maintenant plus qu'un simple énoncé politique ou qu'une affaire de principe. « Concrètement, les institutions fédérales devront se rapprocher des communautés. Des tables de concertation, par exemple, pourraient permettre de mieux les comprendre pour mieux répondre à leurs besoins », explique M^me^ Adam.

Rôle de liaison

Saviez-vous que...

- Au début de son mandat, la commissaire a tenu une série de consultations pancanadiennes en rencontrant une cinquantaine de groupes. Elles a ensuite tenu plusieurs autres consultations, tables rondes et forums.
- La commissaire a effectué plus de 175 déplacements au pays et dans le monde.

Données à jour en date du 30 avril 2006

Appuyé par une loi modifiée, le Canada pourra mieux valoriser les deux langues officielles. Pour ce faire, les autorités gouvernementales devront revoir leurs activités et leurs programmes à la lumière des nouvelles dispositions de la *Loi* et les adapter de façon particulière aux impératifs de la dualité linguistique. Un travail méthodique de sensibilisation et d'éducation auprès du personnel de l'État apporterait un complément à l'action gouvernementale.

« La pleine réalisation des objectifs de la *Loi sur les langues officielles* exige un engagement non seulement des gouvernements et des communautés vivant en situation minoritaire, mais interpelle également l'ensemble de la société canadienne. Nous pouvons compter sur plusieurs acteurs clés dans la promotion de la dualité linguistique tels que Canadian Parents for French, Le français pour l'avenir, l'Association canadienne des professeurs d'immersion et l'Association canadienne des professeurs de langues secondes », fait remarquer la commissaire.

Ce ne sont là que quelques-uns des intervenants que le Canada devra considérer comme de véritables équipiers dans sa démarche vers la pleine reconnaissance de la dualité linguistique. Enfin, il devra travailler de concert avec les gouvernements des provinces.

Le Commissariat aux langues officielles est lui aussi soumis à ces nouvelles dispositions. Il devra veiller à ce que l'ensemble de l'appareil gouvernemental prenne conscience de ses obligations et les mette en œuvre.

« En définitive, ces modifications constituent la suite d'une évolution commencée avec la naissance du Canada. La réalisation de la dualité linguistique se fait de façon progressive », termine M^me^ Adam.

Rôle d'intervention devant les tribunaux

Saviez-vous que...

- Depuis 1999, la commissaire aux langues officielles a participé à environ 25 recours devant les tribunaux pour défendre le respect de la Loi sur les

Les choses qui trainent...

« Ce ne fut pas la réussite que je souhaitais... »

C'est la phrase que M^me^ Adam laisse tomber au sujet de l'engagement de certaines institutions fédérales. Elle souhaitait, au début de son mandat, développer dans tout l'appareil d'État une certaine culture de la dualité. Elle aurait voulu que tous les « secteurs clés » de l'État apprennent à intégrer spontanément la dualité linguistique dans leurs démarches et décisions. Les

langues officielles.
- Ces interventions ont permis de clarifier l'interprétation des droits linguistiques découlant de la *Charte des droits et libertés* et de la *Loi sur les langues officielles* ainsi que leur portée juridique.

Données à jour en date du 30 avril 2006

progrès lui semblent insatisfaisants aujourd'hui. « Nous n'avons pas vraiment réussi à engager tous les secteurs clés. »

La fonction publique, dans de trop nombreux cas, a du mal à respecter l'égalité linguistique. M^me^ Adam explique qu'« il ne suffit pas d'appliquer des règlements pour que chacun et chacune puissent s'épanouir dans sa langue. Il faut respecter l'esprit de la *Loi*. Hélas! cela n'est pas encore une réalité. »

La commissaire montre du doigt le gouvernement comme employeur et le rôle important qu'il a à jouer. Un rôle qui va bien au-delà de la seule lecture du texte de la *Loi*. « Le respect et la promotion de la dualité devraient être la philosophie des fonctionnaires. Leur rôle est de servir le public. Or, ce dernier parle français ou anglais », ajoute-t-elle.

Comment provoquer les changements nécessaires? C'est à la fois la responsabilité du Commissariat et des institutions fédérales. Selon M^me^ Adam : « Les institutions doivent changer d'attitude. Elles doivent démontrer plus de leadership et une plus grande ouverture. Elles doivent incarner l'égalité linguistique au quotidien et passer d'une culture de service à une culture au service des citoyens et des citoyennes. »

Il y a encore beaucoup à faire. Par exemple, du côté de la télédiffusion, l'idée de marchés bilingues est acceptée. Les câblodistributeurs offrent maintenant la chaîne québécoise TVA dans leur forfait de base, mais la diffusion de TFO, la chaîne publique ontarienne en langue française, dépend toujours de la bonne volonté des câblodistributeurs, qui ne se manifeste pas dans tout le Canada.

Un pays officiellement bilingue ne devrait-il pas avoir une capitale à son image? C'est là que le bât blesse. Ottawa offre des services en français, mais les autorités municipales comme le gouvernement ontarien résistent toujours à l'idée que la capitale du pays se convertisse au billinguisme officiel.

« Depuis sept ans, on a fait de petits pas. C'est un travail inachevé. Notre capitale fédérale doit incarner davantage le caractère bilingue du pays. Ottawa n'est pas seulement une ville de l'Ontario. C'est la capitale du Canada », fait-elle remarquer en déplorant le manque de leadership du gouvernement fédéral à cet égard.

La mise en vigueur du *Plan d'action pour les langues officielles* traîne en longueur, ce qui inquiète la commissaire. Si les choses vont plutôt bien du côté de l'immigration, de la santé et de la justice, les résultats se font attendre en éducation. Les ententes entre le fédéral et les provinces ont tardé à se conclure. De plus, les investissements prévus accusent déjà du retard dans certains secteurs. De l'avis de M^me^ Adam : « Le plan n'atteindra pas ses objectifs si cela continue. Les ministères visés par sa mise en oeuvre devront mettre les bouchées doubles afin de rattraper le temps perdu. »

Une fenêtre sur l'avenir

« Aujourd'hui, je ferais cela; le temps nous enseigne des choses. »

Ce sont les résultats qui changent les choses, pas les moyens, ni les paroles, ni les plans, si nécessaires soient-ils. C'est ce que M^me^ Adam a exprimé avec conviction durant son mandat de commissaire.

Sept ans à la tête du Commissariat, passés à monter la garde et à encourager le pays à faire grandir la dualité, tout en s'efforçant de convaincre les moins engagés, lui ont enseigné qu'une action gouvernementale n'est rien si la population n'en profite pas. La commissaire illustre cette constatation en expliquant que « pour bâtir une maison, divers procédés de construction peuvent être employés. Peu importe celui qui est retenu, l'important c'est d'utiliser de bons matériaux pour que, en fin de compte, la maison soit confortable et réponde à nos besoins. »

C'est la quête de résultats qui doit guider toute action. À quoi cela pourrait-il ressembler? La commissaire a une idée assez nette. Elle formerait des équipes complètes et multidisciplinaires pour traiter les dossiers difficiles. Elle ferait signer des contrats d'engagement aux institutions qui traînent la patte. « Êtes-vous prêts à signer ce contrat? Eh bien, allez-y! »

Certes, il reste du travail à faire pour orienter toutes nos forces vers ce grand objectif qu'est la dualité.

Mais il s'agit là d'un défi plutôt que d'un écueil. Il peut servir de tremplin pour parfaire l'œuvre commencée.

Toutefois, l'action du Commissariat ne doit pas se limiter à pousser les récalcitrants dans le dos. La *Loi sur les langues officielles* touche tous les aspects de la vie des citoyens et des citoyennes. Le Commissariat doit donc « balayer large ». Son influence va beaucoup plus loin qu'assurer l'émission d'un timbre dans les deux langues. C'est avec ce constat que M^me^ Adam détaille le potentiel de ce qui a été mis sur les rails pendant son mandat.

Le *Plan d'action pour les langues officielles* constitue une initiative notoire pour le renforcement de la dualité. De la langue de travail jusqu'à la place du français et de l'anglais dans la société en général, l'action du gouvernement peut prendre une envergure sans précédent. Mais encore faut-il que tous les intervenants fassent leur boulot.

La commissaire craint les retards, en éducation notamment. « Patrimoine canadien devra, par exemple, travailler avec les provinces pour hâter la mise en œuvre des ententes avec elles pour que les sommes prévues leur soient versées à temps. »

Faisant également partie du Plan d'action, le secteur de la santé progresse bien. Cependant, l'immensité et la complexité de la tâche à accomplir interdisent tout laisser-aller. « Il faut offrir aux communautés en situation minoritaire des services qui respectent leurs caractéristiques propres. Certaines d'entre elles, comme celle des anglophones de l'Estrie, sont aux prises avec le vieillissement de leur population. D'autres, comme la communauté des francophones de la péninsule acadienne, vivent les conséquences d'une crise sociale à cause du déclin de leur industrie. »

Le pays serait loin du respect de la dualité si la population canadienne devait troquer ses droits linguistiques contre celui d'être soignée.

« Il y a un lien indissociable entre la santé et la vitalité sociale, économique et culturelle des communautés de langue officielle [...] La santé, c'est du concret qui se vit au jour le jour. »

Pour faire avancer les choses dans l'ensemble des dossiers, M^me^ Adam insiste sur l'importance de mener une action soutenue et ciblée. « Je pense que les ministères ne savent pas toujours quoi faire. C'est

peut-être irréaliste de croire qu'un rapport va suffire pour provoquer le changement. Il faut davantage que cela. »

De plus, à son avis, le Commissariat doit poursuivre à faire sienne la culture du changement. Elle explique que l'« on ne peut pas changer les autres sans changer soi-même ». Elle pousserait plus loin ses diagnostics, elle étudierait plus en profondeur la culture singulière des ministères et des organismes gouvernementaux. « Aujourd'hui, je ferais cela; le temps nous enseigne des choses. »

Il n'y a aucun doute à ses yeux, le Canada, pays au visage changeant, doit « s'appuyer sur une citoyenneté unique et pleine qui dialogue au moyen de deux langues officielles ».

Rôle d'éducation et de promotion

Saviez-vous que...

- La commissaire aux langues officielles a prononcé 203 allocutions publiques au cours de son mandat.
- Elle a envoyé plus de 12 000 lettres et courriels aux membres du public et aux institutions fédérales.

Données à jour en date du 30 avril 2006

Par ailleurs, elle voit d'un bon oeil les développements observés depuis un an. « Ce fut une année marquante, qui a permis de déposer le dossier des langues officielles sur la table de toutes les institutions fédérales et de donner au Canada une occasion unique de franchir une nouvelle étape. »

Cette étape devrait conduire le Canada à incarner la dualité autant dans ses institutions que dans la société en général. La commissaire a d'ailleurs orienté son dernier rapport annuel vers cet objectif.

Il est temps que l'ensemble de la population canadienne puisse recevoir les services de l'État dans la langue officielle de son choix. C'est pourquoi M^me^ Adam recommande d'adapter une réglementation pertinente aux besoins du Canada d'aujourd'hui.

Elle souhaite également que soit mieux définie la mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles. Afin de mieux suivre leur développement, il est nécessaire de mieux communiquer avec les communautés. Il faut de plus mesurer les résultats des politiques et programmes et demander aux organismes gouvernementaux et aux ministères de rendre des comptes.

M^me^ Adam souhaite enfin un meilleur dialogue, fondé sur la confiance mutuelle, entre la ministre responsable des langues officielles, les institutions et les intervenants.

Faisant la somme de son expérience à la tête du Commissariat aux langues officielles, son dernier rapport annuel, déposé en mai, propose des pistes d'action et témoigne de l'approche qu'elle a privilégiée au cours des sept dernières années. Les sujets abordés sont autant de fenêtres ouvertes sur le pays, qui laisseront passer les idées, un peu comme l'air frais que l'on fait entrer dans une pièce pour mieux y travailler. Le rapport est affiché à l'adresse www.ocol-clo.gc.ca.

Le Commissariat aux langues officielles dans les médias

Saviez-vous que...

- La commissaire aux langues officielles a réalisé plus de 1 200 entrevues médiatiques.
- Le Commissariat a fait l'objet de plus de 8 300 mentions dans les médias depuis août 1999.

Données à jour en date du 30 avril 2006

Notes

[1] Commissioner of Official Languages, *Annual Report 1999-2000*, 2000, p. 8.

[2] *Ibid.*, p. 3.

[3] *Ibid.*, p. 27.

[4] Privy Council Office, *Action Plan for Official Languages*, 2003, p. 1.

Date de modification : 2008-04-28